

## El crimen más largo: los controles impuestos por los Estados Unidos a la exportación de productos textiles

El comercio textil internacional, desde fines de los años cincuenta, ha estado sujeto a una serie de acuerdos que regulan la comercialización, conocido como ("Orderly Marketing Agreements", OMA). Todos ellos son de amplio alcance, y fijan las pautas para acuerdos bilaterales "negociados" entre un país importador y un país exportador. En el marco del actual Acuerdo Multifibras (MFA III), los Estados Unidos han llegado a 24 acuerdos bilaterales con sus principales proveedores; cada uno de ellos limita la importación de una determinada lista de productos, así como su tasa de crecimiento.

La segunda característica principal de estos acuerdos consiste en que imponen límites cuantitativos basados en el tipo de producto y no en el precio. En los acuerdos multifibras anteriores, los límites negociados por los Estados Unidos se basaron tanto en agregados de países como en límites para cada país; establecieron límites de grupos de productos, y dentro de ellos límites para productos determinados. En el actual conjunto de acuerdos, la mayoría de los países desarrollados ha preferido fijar límites específicos o bien niveles de consulta.

La tercera característica que comparten estos acuerdos es la de haberse iniciado como restricciones "selectivas", aplicadas sólo a algunos productores o productos de especial dinamismo. Tras un prolongado período de negociación y selectividad, los acuerdos comenzaron a extenderse a más productores y a una gama más amplia de bienes. El actual Acuerdo Multifibras debe, en consecuencia, considerarse una extensión de otras anteriores, relativos a productos de algodón, y de los controles voluntarios a la exportación aplicados por el Japón en el período de postguerra. Durante los últimos 25 años, las restricciones impuestas por los Estados Unidos se extendieron hasta abarcar no sólo los productos japoneses de algodón, sino todo el algodón de sus principales proveedores, y finalmente todas las fibras y todos los exportadores de países en desarrollo y países de industrialización reciente. En la actualidad, los nuevos exportadores de textiles y prendas de vestir procuran obtener una porción de una participación de por sí limitada; dado el ambiente de proteccionismo imperante, probablemente sólo puedan conse-

guirla mediante una redistribución de la participación en el cupo de exportación de los tres principales proveedores: Hong-Kong, Taiwán y Corea del Sur.

Con fecha 16 de diciembre de 1983, el Presidente de los Estados Unidos autorizó la aplicación de un nuevo mecanismo que permite la imposición automática de restricciones a productos no incluidos en ningún cupo. Este mecanismo —“calls”— permite al Gobierno de los Estados Unidos suponer que se ha producido una desorganización del mercado cuando se cumplen las dos condiciones siguientes: 1) La importación global de una determinada categoría de bienes crece en 30%, o bien la proporción de las importaciones supera el 20% de la producción interna; y 2) Las importaciones de un determinado país proveedor equivalen al 1% del total de la producción estadounidense en la misma categoría.

Se ha demostrado que el Acuerdo Multifibras constituye en sí mismo un impedimento inequitativo para el comercio; por su parte, el nuevo procedimiento automático intenta aumentar el grado de restricción, añadiendo un concepto arbitrario de “estabilización”, con lo cual se limita aún más la potencialidad de exportación de nuevos participantes en el proceso. Este procedimiento no sólo vulnera los principios en que se basa el Acuerdo Multifibras, sino también está específicamente concebido para limitar a aquellos países que parten de una base muy pequeña de exportación e intentan aumentar la cantidad de sus exportaciones textiles y de prendas de vestir a los Estados Unidos. Considerando el Acuerdo Multifibras como un medio para la formación de carteles en el mercado mundial de textiles y prendas de vestir, la nueva reglamentación establecida en 1983 intenta conservar dicho *statu quo* a expensas, exclusivamente, de los países exportadores de dichos rubros, ahora más eficientes.

Para comprender mejor la posición de un nuevo país exportador de textiles y prendas de vestir en este medio internacional, es preciso examinar primero el desarrollo histórico de los acuerdos para regularizar la comercialización conocidos por la sigla OMA, y llegar hasta el tercer Acuerdo Multifibras, actualmente vigente; a la creación del sistema automático de restricciones (“calls”), y a la legislación propuesta con miras a modificar drásticamente el actual Acuerdo Multifibras. A continuación se esboza esta historia, desde el primer acuerdo japonés en la postguerra hasta el tercer Acuerdo Multifibras actualmente vigente. Se analizan además las consecuencias del nuevo procedimiento automático y de la revisión del Acuerdo propuesta.

#### A. Período anterior al Acuerdo Multifibras

A comienzos de los años cincuenta, la industria textil estadouniden-

se debió enfrentar problemas de ajuste de mercado, precipitados por el exceso de capacidad de producción de textiles de algodón, el desplazamiento hacia las fibras artificiales, los cambios tecnológicos y la mayor importación de algunos productos textiles de algodón provenientes del Japón. A modo de solución parcial para sus problemas, la industria intentó protegerse de la competencia representada por las importaciones, sobre todo las provenientes del Japón. Ante medidas vinculadas a las "cláusulas de salvaguardia", y a fin de prevenir la dictación de normas para restringir las importaciones, el Japón accedió en 1957 a controlar voluntariamente sus exportaciones de textiles de algodón y de prendas de vestir a los Estados Unidos.

Aunque dicho acuerdo logró limitar las exportaciones japonesas de productos de algodón a los Estados Unidos, promovió una mayor importación proveniente de países de reciente incorporación al mercado, como HongKong, Portugal, Egipto y la India. En los Estados Unidos se percibió muy pronto la necesidad de una solución más amplia para el adecuado control de las importaciones. Sin embargo, se sabía también que ésta debería evitar restringir las importaciones por la vía legislativa, y debería tomar en cuenta tanto los problemas de largo plazo de las industrias textiles (en expansión) ubicadas en los países en desarrollo como los de las industrias textiles y de prendas de vestir de los países desarrollados (en reducción). En 1960 se negoció un acuerdo en este sentido, conocido como el Acuerdo a corto plazo sobre los textiles de algodón, que entró en vigencia, por el plazo de un año, el 1º de octubre de 1961. Otro acuerdo de alcance más amplio, conocido como el Acuerdo de largo plazo sobre los textiles de algodón, entró en vigencia, por el plazo de cinco años, el 1º de octubre de 1962 y fue prorrogado dos veces, hasta 1973.

El rasgo clave de ambos acuerdos consistía en la disposición relativa a desorganización de mercado ("market disruption"). Según la cláusula de salvaguardia del GATT (artículo XIX), se permite una medida de emergencia con fines de protección, como la imposición de restricciones cuantitativas o el incremento de los aranceles, cuando las importaciones ingresan "en cantidades tan importantes y en condiciones tales que causen o amenacen causar un perjuicio grave a los productores nacionales". La "desorganización de mercado" definida en el Acuerdo de largo plazo difiere del "perjuicio grave" al que se refiere el artículo XIX en cuanto a que dicha desorganización se atribuye concretamente a la amenaza que representan para una industria las importaciones de bajo costo y de determinada provi-dencia. Además, según dicho Acuerdo, las medidas tienen carácter permanente, mientras que el artículo XIX las limitaba a un período determinado. Los conceptos de compensación y de no discriminación (artículo I) también se eliminaban del Acuerdo.

Las importaciones de textiles y prendas de vestir de fibras artificiales, a diferencia de las de textiles de algodón (sometidas a control bilateral), aumentaron más de diez veces durante la vigencia del Acuerdo de largo plazo. Ante la expansión de las exportaciones de vestuario de fibra artificial lograda por los países en desarrollo, los Estados Unidos intentaron extender el alcance del Acuerdo. En 1971, llegaron a acuerdos bilaterales con sus principales proveedores, Japón, Hong-Kong, Taiwán y Corea, con miras a controlar el comercio de lana y de productos sintéticos textiles y de vestuario. Dichas restricciones, sin embargo, no se justificaron dentro del marco del Acuerdo de largo plazo, y posteriormente los esfuerzos estadounidenses se concentraron en enmendar el Acuerdo de largo plazo a fin de abarcar productos textiles y prendas de vestir de los tres tipos de fibras ya mencionadas.

### B. *El Acuerdo Multifibras en el pasado*

Con fecha 20 de diciembre de 1973 se concretó un acuerdo de amplio alcance, cuyas disposiciones regían todas las fibras. Este acuerdo multilateral, conocido como el Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles, o más comúnmente, Acuerdo Multifibras (AMF), se constituyó en la "declaración de principios y de políticas" del comercio textil internacional. Aunque la República Popular China no es signataria del Acuerdo, los Estados Unidos han negociado acuerdos bilaterales como si lo fuera. El AMF, cuya vigencia inicial iba del 1º de enero de 1974 al 31 de diciembre de 1977, se prolongó, con algunas modificaciones de importancia, primero hasta el 31 de diciembre de 1981 y luego hasta el 31 de julio de 1986. Su meta principal era cumplir con dos objetivos mutuamente excluyentes: fomentar la expansión del comercio textil mundial, y sobre todo de las exportaciones de los países de menor desarrollo, y al mismo tiempo evitar la desorganización de los mercados de los países desarrollados.

Aunque el AMF fija un crecimiento del 6% anual en los límites cuantitativos acordados bilateralmente, las disposiciones relativas a la flexibilidad en el AMF original permitían incrementar el volumen de la importación textil más allá de dicho porcentaje en un año determinado. En efecto, permitían a los países transferir los cupos no utilizados entre categorías y entre años. Una disposición permitía traspasar la parte no utilizada del cupo del año anterior al actual. Otra permitía asignar al año actual una parte del cupo del año siguiente. Este tipo de préstamos tenían su contrapartida en una reducción equivalente del cupo del año próximo. Una forma de "fluctuación" permitía al país exportador desplazar o reasignar una parte del cupo de un grupo o categoría de productos a otra.

El AMF original (AMF I) servía de "marco" para una regulación ordenada y equitativa del comercio de productos textiles; sin embargo, su aplicación concreta dependió del conjunto de acuerdos bilaterales que se concretaron. En la mayor parte de estos últimos, se establecieron, dentro de cada límite agregado, niveles específicos de cupo para los subgrupos y cupos específicos para determinados artículos dentro de los subgrupos. Si algún artículo se consideraba susceptible de provocar situaciones muy delicadas, se negociaban en forma específica niveles que, durante la vigencia del acuerdo, llevaran a un crecimiento inferior al 5%.

Al caducar el primer AMF (diciembre de 1977), los Estados Unidos se mostraron satisfechos con los controles que éste imponía. Las importaciones textiles (sin incluir prendas de vestir) aumentaron 1,5%, es decir, a un promedio anual de 0,4%, en el período 1974-1977. Por otra parte, las importaciones de prendas de vestir aumentaron 27%, es decir, a una tasa promedio anual de 6,8%. Los países miembros de la CEE, que durante este lapso carecían de una política comercial coherente en relación con los textiles, estaban descontentos con el AMF I y solicitaron modificaciones trascendentes. En gran medida para atender estas preocupaciones, el protocolo que prorrogó el AMF contenía una enmienda que permitía desviaciones razonables y de común acuerdo de la tasa de crecimiento del 6% en los cupos y de las disposiciones de flexibilidad contenidas en el Acuerdo, lo que permitía no sólo un crecimiento inferior al 6%, sino también un crecimiento nulo o negativo en el caso de aquellos productos más "sensibles" a juicio de los países importadores.

En el marco del AMF II, que incluía el nuevo protocolo que permitía "desviaciones razonables" y de común acuerdo respecto de las disposiciones del AMF, la Comunidad Europea negoció bilateralmente una serie de acuerdos quinquenales que disminuyeron los niveles de los cupos existentes y restringieron aún más el crecimiento de las importaciones procedentes de algunos países en desarrollo. De hecho, la Comunidad Europea logró utilizar esa cláusula para establecer cupos "globales" para varios productos considerados "sensibles". Si bien los Estados Unidos nunca invocaron oficialmente la cláusula respectiva, respondieron a las presiones de la industria amenazando con obstaculizar la participación estadounidense en las negociaciones comerciales multilaterales mediante la reducción de la flexibilidad de los acuerdos existentes. En conformidad con las disposiciones del AMF II, los Estados Unidos habían concretado acuerdos bilaterales con 22 países proveedores, entre ellos la República Popular China y mecanismos de consulta con otros once países. En realidad, estos acuerdos bilaterales regían más del 80% del total de importaciones estadounidenses de textiles y prendas de vestir.

Con arreglo al Acuerdo actual (AMF III), vigente durante el período 1983-86, los acuerdos bilaterales por países procuran limitar la tasa de crecimiento agregada de las importaciones al crecimiento del mercado interno, definido como un incremento del consumo de textiles y vestuario por habitante del 1,5% anual. Por primera vez, este Acuerdo permite la globalización de los cupos y procura distribuir la participación en los mismos de modo de favorecer a los países que recién se incorporan al mercado, a expensas de los países no industrializados más establecidos en él. Siendo producto de repetidas revisiones, este Acuerdo (AMF III) no sólo intenta controlar el comercio internacional de los productos textiles y de vestuario, sino afecta también los planes de inversión de productores y exportadores, tanto los establecidos como los más nuevos.

El sistema de puesta en marcha automática ("call"), implantado a fines de 1983, junto a los controles impuestos por el AMF III, ponen de manifiesto los extremos a que puede llegar el Gobierno estadounidense para complacer a los grupos de presión de la industria textil de su país. En esencia, la puesta en marcha automática ("call") es una medida gubernamental para restringir la importación de una categoría textil o de prendas de vestir aún no sometida a restricciones de cupo. Antes de 1983, un comité creado para la aplicación de los acuerdos textiles (Committee for the Implementation of Textile Agreements, CITA), ponía en marcha el mecanismo una vez configurada la situación de "desorganización de mercado". La decisión se tomaba sobre la base de comprobar un *grave* perjuicio para los productores nacionales, o bien una amenaza efectiva de ese tipo de perjuicio. A pesar de numerosos problemas relativos a la información necesaria para determinar que efectivamente existía "desorganización de mercado", las pautas anteriores a 1983 fijaban una norma rigurosa e imponían duros requisitos al país que procuraba establecer restricciones, obligándolo a presentar las pruebas del perjuicio. En esta situación, el mecanismo no solía activarse sin una seria investigación acerca de una efectiva desorganización del mercado estadounidense.

Sin embargo, a partir del 16 de diciembre de 1983 el mecanismo se ha basado únicamente en mayores niveles de importación, sin investigación seria acerca de si éstos producen o no una desorganización efectiva o potencial del mercado estadounidense. De hecho, este procedimiento vulnera el párrafo I del Anexo A del AMF. Además, afecta negativamente a los productores más pequeños y más eficientes.

### C. *Los cambios propuestos, en el Acuerdo Multifibras*

En marzo de 1985, el Proyecto de Ley s. 680 del Senado de los Estados Unidos (1562, en la numeración de la Cámara de Represen-

tantes), se presentó con el patrocinio de más de 53 senadores y 290 representantes. Este proyecto, conocido como "Textile and Apparel Trade Enforcement Act of 1985", representa el apogeo del movimiento proteccionista estadounidense. En vez de prolongar el AMF comprometiéndose a reafirmar su propósito original (servir de mecanismo de transición provisional, de medida de corto plazo para permitir a las industrias de los países importadores adaptarse a la competencia mundial sin excesiva desorganización del mercado) el proyecto mencionado declara que intenta obtener para la industria estadounidense de textiles y prendas de vestir un mercado *predecible y equitativo*. Es decir, intenta *detener y hacer retroceder* las importaciones textiles y de prendas de vestir en los Estados Unidos.

De acuerdo con este proyecto, cuyas disposiciones sólo se aplicarían a los países en desarrollo, los Estados Unidos impondrían un cupo global para limitar las exportaciones textiles y de prendas de vestir de aquellos países que, en 1985, captan un total de 1,25% del total de las importaciones estadounidenses del rubro. Dicho cupo, fijado para 1984, sería equivalente a las exportaciones efectivas de textiles y de prendas de vestir de cada país en 1980, más un crecimiento compuesto del 6% anual hasta 1984. Después de 1985, dicho cupo se limitaría a un crecimiento del 1%. En el caso de los países exportadores que tengan menos de un 1,25% del mercado de importaciones estadounidenses, y asimismo en el caso de México, que constituye una excepción, el cuyo "global" para 1985 sería de 115% del nivel efectivo de exportaciones de 1984. Para este último grupo de países, el cupo de textiles y de prendas de vestir aumentaría a una tasa de 6% anual. Cuando algún país de este grupo —con excepción de los de Caribe— alcance el 1,25%, se limitaría la tasa de crecimiento de sus exportaciones del rubro a un 1%.

De acuerdo con los cálculos del autor de este texto, la aplicación de este proyecto produciría un retroceso de más de 35% en las importaciones de textiles y prendas de vestir en 1985. Para los países latinoamericanos más pequeños, dicho retroceso sería desastroso. Sería una completa falta de realismo de los gobiernos de los países en desarrollo pasar por alto estas medidas proteccionistas; si no actúan ahora, sus industrias de textiles y vestuario perderán uno de los principales mercados del mundo. Una forma constructiva de enfrentar la situación podría incluir pasos que se indican a continuación:

a) Cada país latinoamericano pediría negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. En ese proceso bilateral, debería procurarse negociar el más alto límite inicial posible, así como la tasa de crecimiento más razonable. Al negociar bilateralmente, los países latinoamericanos podrían asegurarse un cierto acceso garantizado al mercado de los Estados Unidos. Además, eliminarían la posibili-

dad de que se les apliquen discrecionalmente los mecanismos automáticos o "calls".

b) Los países exportadores podrían negociar con los Estados Unidos un procedimiento mediante el cual se haga más transparente el sistema de vigilancia del mercado textil de dicho país. A cambio, los países en desarrollo deben estar dispuestos a reducir las barreras que ellos mismos imponen al comercio de textiles y prendas de vestir.

c) Cada país latinoamericano exportador debería vincular su programa de exportación de textiles y prendas de vestir a una política comercial global en relación con los Estados Unidos. Al hacerlo, podrán convencer al Gobierno de los Estados Unidos de que existe interdependencia entre la política textil y las importaciones latinoamericanas de granos, bienes de capital y abastecimiento militar. Al plantearse el problema en tales términos, quedarán muy claros para los Estados Unidos los costos y beneficios de sus propias políticas.